International Science Journal of Management, Economics & Finance
2022; 1(3): 164-178
https://isg-journal.com/international-science-journal-of-management-economics-finance/
doi: 10.46299/j.isjmef.20220103.13
ISSN: 2720-6394

ПРОВЕДЕННЯ АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ В КРАЇНАХ ОЕСР: ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Ольга Стасюк[1], Лариса Чмирьова[1], Наталя Федяй[1]
[1]відділ розвитку виробничої інфраструктури, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», м. Київ, Україна
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4701-5598
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1811-2409
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6529-1078
Електронна адреса: stasyuk_o_m@ukr.net, potapenko_lora@ukr.net, chaicynan@ukr.net

Для цитування цієї статті:
Ольга Стасюк, Лариса Чмирьова, Наталя Федяй. Проведення аналізу регуляторного впливу в країнах ОЕСР: практичний досвід для України. International Science Journal of Management, Economics & Finance. Vol. 1, No. 3, 2022, pp. 164-178. doi: 10.46299/j.isjmef.20220103.13.
Надійшла до редакції: 20 липня 2022 р.; **Схвалено:** 29 липня 2022 р.; **Опубліковано:** 01 серпня 2022 р.

Анотація. В статті основну увагу зосереджено на дослідженні особливостей досвіду впровадження аналізу регуляторного впливу нормативно-правових актів в окремих країнах ОЕСР, зокрема Австралії та Литві. Розкрито сутність процесу аналізу регуляторного впливу, який є сучасним інструментом регуляторної політики, що допомагає урядам приймати виважені рішення та зменшувати ризики від впровадження нормативно-правових актів для підвищення ефективності господарської діяльності. Досвід країн ОЕСР показує, що послідовне впровадження зазначеного інструменту покращує якість регуляторної політики. Обґрунтовано необхідність впровадження практик та стандартів ОЕСР щодо аналізу регуляторного впливу в українське законодавство. Подальше удосконалення аналізу регуляторного впливу для України стане важливим кроком в процесі узгодження його з практикою та стандартами ОЕСР та допоможе зменшити ризики, пов’язані з виконанням значної кількості нових регуляторних положень ОЕСР. Оцінку досвіду впровадження аналізу регуляторного впливу здійснено на основі виділених структурних елементів аналізу регуляторного впливу: мета аналізу регуляторного впливу; характеристика становлення аналізу регуляторного впливу; визначення предмету або сфери діяльності нормативно-правового акту; визначення інституцій, які займаються питаннями аналізу регуляторного впливу; огляд інструментів; розкриття методичних особливостей та джерел

інформації. Детально розглянуто основні інструменти аналізу регуляторного впливу, що використовуються в Австралії та Литві: публічні консультації, регуляторна "гільйотина", впровадження Свідоцтв та Анкет оцінки впливу, які використовуються при проведенні базового та розширеного аналізу регуляторного впливу.

Ключові слова: аналіз регуляторного впливу, країни Організації економічного співробітництва і розвитку, регуляторне навантаження, звіт про вплив регуляторної діяльності, аналіз витрат та вигід, інструменти регулювання, альтернативи аналізу регуляторного впливу, регуляторна політика, методика оцінки регуляторного впливу, регуляторний акт, нормативно-правовий акт, державне регулювання.

---

1. Вступ.

Регулювання є важливим інструментом для досягнення соціально-економічних цілей, однак надмірне регулювання виступає основною проблемою для економіки та суспільства. Аналіз регуляторного впливу (АРВ) проєктів та діючих регуляторних актів являється життєво важливою частиною знаходження балансу між інтересами держави і суспільства та став невід'ємним елементом системи державного регулювання.

Важливу роль у розповсюдженні АРВ відіграла Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), яка була створена у 1961 р. на базі організації, що з 1948 р. займалася відновленням післявоєнної Європи за "планом Маршалла" та координувала проєкти економічної реконструкції Європи. Станом на 2022 р. до організації входить 38 держав, більшість з яких - держави-члени ЄС. Австралія офіційно стала членом ОЕСР у 1971 р., а Литва у 2018 р.

У країнах ОЕСР існує значний досвід впровадження АРВ, процедури якого удосконалювались упродовж тривалого періоду, в результаті чого розроблено більш складні та успішно функціонуючі системи АРВ. З 1990 р. було встановлено міжнародний стандарт АРВ, а для полегшення використання АРВ розроблено докладні керівництва, методичні пояснення, інструкції і правила.

ОЕСР також активно співпрацює з державами, які не є членами організації, в рамках спеціалізованих програм, міжнародних заходів. Україна подала заявку на вступ до ОЕСР 5 липня 2022 р., що вимагатиме узгодження діючого законодавства щодо АРВ України із стандартами ОЕСР, оскільки вони є адміністративною вимогою до держав-членів.

2. Аналіз регуляторного впливу в Австралії.

Австралія, являючись членом ОЕСР, однією з перших почала використовувати практику АРВ з 1985 р., шляхом розробки системи АРВ (RIA

– regulatory impact analysis), основу якої складають методологічні напрацювання ОЕСР щодо АРВ.

2.1. Мета АРВ.

Метою АРВ Австралії виступає зменшення регуляторного навантаження на громадян, бізнес та громадські організації. Кожен проєкт регуляторного акту повинен бути ретельно оцінений, окреслено його ймовірні наслідки та розглянуто всі прийнятні альтернативи у порівнянні із відсутністю нового регулювання.

2.2. Визначення предмету або сфери діяльності регуляторного акту.

На сьогодні Австралія залишається однією з країн-лідерів за 1) показником загальної якості регуляторної політики, що є пріоритетною метою Уряду та 2) ефективністю розробки АРВ, що базується на значному досвіді в цій сфері. АРВ забезпечує основу для прийняття рішень органами влади з метою проведення чіткої, обгрунтованої регуляторної політики [1, 2].

2.3. Характеристика становлення АРВ.

В Австралії передбачена класична схема АРВ на початкових етапах розробки законопроєкту. Для АРВ не існує єдиного універсального шаблону, проте виділяються наступні основні етапи: 1) опис характеру і масштабів проблеми (визначення значущості проблеми та доказів її існування, обґрунтування необхідності втручання уряду для вирішення проблеми); 2) визначення завдань (формулювання очікуваних результатів, розгорнутих цілей або завдань, що дозволить розглянути альтернативні варіанти виключаючи можливість обґрунтування лише бажаного рішення); 3) визначення можливих альтернатив, які здатні вирішити проблему (визначення життєздатних альтернатив спрямованих на вирішення проблеми); 4) аналіз вигід та витрат запропонованих альтернатив, щоб визначити ту, яка принесе найбільші чисті вигоди суспільству (визначити найбільш вразливі групи суспільства; оцінити витрати та вигоди кожної альтернативи (визначення найбільш вразливих груп населення; оцінка вигід та витрат, за можливістю кількісно, для кожної альтернативи з врахуванням додаткових витрат бізнесу та обмежень конкуренції); 5) консультації з урахуванням думок сторін, яких стосується пропозиція (узагальнення поглядів експертів та опис, як ці погляди враховувались); 6) формулювання висновків (визначення найкращої альтернативи, яка має найбільші чисті вигоди для суспільства, з урахуванням усіх наслідків); 7) впровадження та огляд (визначення шляхів реалізації найкращої альтернативи та опис стратегії перегляду запропонованого нормативного акту). При цьому, може бути включено вступний або довідковий

розділ, щоб окреслити мету та надати короткий контекст існуючої ситуації, ринку або регуляторної системи.

Вимоги до проведення АРВ в Австралії посилились після 2006-2007 рр. Саме в цей період було введено процедуру попередньої оцінки законопроєктів (preliminary assessment), яка використовується і зараз для всіх законопроєктів, а не лише тих, що мають значний вплив на витрати бізнесу, громадян чи громадських організацій, що пов'язано з розширенням типів «впливів», які окрім зазначених враховують вплив на економіку, конкуренцію, національні ринки, довкілля та суспільство в цілому [3]).

Починаючи з 2014 р. введено три форми АРВ – розширену, стандартну і коротку. Доповненням до АРВ, який допомагає політикам визначити необхідність впровадження прийнятого рішення, в Австралії є RIS (Regulation Impact Statement) – звіт про вплив регуляторної діяльності, що передбачає комплексну оцінку впливу запропонованого регуляторного акту та забезпечує систематичний і прозорий процес оцінки підходів до вирішення проблем шляхом проведення порівняльного аналізу впливу всіх регуляторних та нерегуляторних альтернатив.

Система АРВ в Австралії орієнтована на покращення показників ефективності та результативності законодавства. RIS потрібен там, де рішення приймає Кабінет Міністрів або один з його комітетів. RIS також є обов'язковим для будь-якого рішення, що не стосується Кабінету Міністрів, прийнятого будь-яким органом уряду Австралії, якщо це рішення може мати більше ніж незначний вплив на підприємства. Якщо пропозиція не відноситься до регулювання і матиме незначний вплив, але документ направляється до Кабінету Міністрів, то може бути використана коротка форма оцінки [4, 5], а RIS повинен бути включений у відповідне подання, але офіційно не оцінюється та не публікується управлінням з питань найкращої практики (The Australian Government Office of Best Practice Regulation (OBPR)). RIS також потрібно опублікувати після остаточного оголошення про прийняття політичного рішення.

Як видно з вище написано, в Австралії інструмент АРВ постійно розвивається та вдосконалюється (табл. 1).

Таблиця 1

Огляд змін АРВ в Австралії після 2020 р.

Попередні вимоги	**Що змінилося після 2020 р.**
Нормативно-правові акти усіх державних установ Австралії мають проходити АРВ	Змін не відбулося
Для прийняття рішення потрібен RIS, якщо це рішення мало значний вплив на бізнес, громадські організації чи громадян (в тексті сказано про КАБМІН не узгодженість)	Змін не відбулося
Чотири форми RIS: коротка, проміжна, стандартна та довга	Єдиний RIS, пропорційний стадії процесу, проблемі, що вирішується та рекомендованому варіанту

Продовження таблиці 1

Якщо RIS стандартної або довгої форми не вдалося підготувати до подання Кабміну, готується проміжний RIS. Проміжний RIS не оцінюється OBPR, але його потрібно доопрацювати та надати оцінку OBPR до прийняття остаточного рішення	RIS все ще може бути підготовлений до подання в Кабмін. RIS, який не був оцінений OBPR, повинен бути доопрацьований та оцінений OBPR до прийняття остаточного рішення
Нормативні витрати в RIS, які становлять понад 2 млн дол. оцінюються кількісно та узгоджуються з OBPR	Нормативні витрати все ще повинні бути включені в RIS, але їх не потрібно офіційно узгоджувати з OBPR
OBPR надає попередню та остаточну оцінку. Ці офіційні оцінки проводяться лише після того, як RIS був затверджений відповідним секретарем, заступником секретаря або виконавчим директором	Змін не відбулося
Трирівнева система: «невідповідна», «сумісна» та «найкраща» практики	Чотирирівнева система: «недостатня», «адекватна», «належна» та «зразкова» практики
Незалежні огляди OBPR не оцінюються	Незалежні огляди оцінюються OBPR на відповідність рекомендованим алетернативам
OBPR отримує схвалення агентства для публікації RIS після оголошення остаточного рішення	Змін не відбулося
Прем'єр-міністр звільняє від вимоги щодо підготовки RIS. У таких випадках єдиним необхідним аналізом впливу є проведення огляду протягом двох років після впровадження	Надаючи привілеї, Прем'єр-міністр може вимагати проведення додаткового аналізу до виконання рішення. Цей аналіз не буде оприлюднений публічно. Протягом двох років після впровадження все ще буде потрібно здійснювати огляд

Джерело: складено за даними [6].

Наразі основною інструкцією при проведенні АРВ є Посібник з АРВ для Зборів Міністрів та органів, що встановлюють національні стандарти, який видано в новій редакції в травні 2021 р. Він замінює Принципи регулювання найкращих практик Ради австралійських урядів (COAG) – Посібник для Рад міністрів та органів, що встановлюють стандарти, жовтень 2007 р. Вимоги посібника застосовуються до основних політичних рішень, прийнятих Зборами міністрів та Національними органами, що приймають рішення», включаючи (але не обмежуючись цим) Раду з федеральних фінансових відносин та Національний кабінет, Комітети з реформ. Крім того, Урядами штатів та територій підготовлено окремі керівні матеріали щодо регулювання з метою допомоги управлінцям прийняти обґрунтовані регуляторні рішення [7].

2.4. Визначення інституцій, які займаються питаннями АРВ.

Безпосередньо АРВ проводять органи-розробники проєкту нормативного акту. Координацію та контроль за якістю АРВ здійснює OBPR, що є дорадчим органом, який знаходиться в Департаменті Прем'єр-міністра і Кабінету Міністрів та приймає незалежні від уряду рішення щодо застосування АРВ. OBPR впорядковує і уточнює відповідні процедурні моменти; надає незалежну консультацію з будь-яких питань щодо АРВ та підготовки RIS; оцінює якість

аналізу в RIS, проводить тренінги, регулярні семінари з питань АРВ; надає вказівки щодо кращих практик, впливу на конкуренцію, аналізу ризиків та аналізу вигід і витрат, щоб допомогти державним службовцям у підготовці RIS. OBPR пропонує широкий спектр онлайн ресурсів [7].

2.5. Розкриття методичних особливостей та джерел інформації.

Метод аналізу вигід і витрат (Cost-benefit analysis (CBA)) є основним при проведенні АРВ в Австралії для прийняття кращих рішень щодо проєктів актів, які мають значний вплив. За допомогою CBA проводиться оцінка та порівняння загальних вигід та витрат кожної альтернативи з метою надання особі, яка приймає остаточне рішення, вичерпної інформації про нормативно-правовий акт. CBA забезпечує об'єктивну основу для кількісної оцінки різних впливів, що відбуваються в різні періоди, яка підтверджується перетворенням усіх наслідків у поточну вартість у доларах.

CBA вимірює ефективність розподілу ресурсів від регуляторних змін. Навіть, коли повна кількісна оцінка наслідків неможлива, CBA забезпечує чіткі рамки прийняття рішень за рахунок чітких та прозорих припущень та суджень.

Основними перевагами CBA є те, що він:

- надає особам, що приймають рішення, кількісну та якісну інформацію про ймовірні наслідки регулювання;
- заохочує тих, хто приймає рішення, враховувати всі позитивні та негативні наслідки запропонованого регулювання та не дає прийняти рішення на основі впливу лише на одну групу в суспільстві;
- стандартно оцінює вплив регуляторних пропозицій, що дозволяє порівняти між собою альтернативи, допомагає в оцінці відносних пріоритетів та стимулює послідовне прийняття рішень;
- фіксує різні зв'язки між проєктом нормативно-правового акту та секторами економіки (наприклад, підвищена безпека може зменшити витрати на охорону здоров'я), допомагаючи особам, що приймають рішення отримати максимальні чисті вигоди для суспільства;
- допомагає визначити економічно ефективні рішення існуючих проблем шляхом виявлення та оцінювання всіх витрат для: бізнесу, включаючи малий бізнес; споживачів; спільнот і / або довкілля; уряду [8, 9]. Регулювання, за яким очікуються хоча б середні комплаенс-витрати, повинно пройти через особливий вид оцінки – Калькулятор бізнес-витрат. Звіт з результатами оцінки комплаенс-витрат і його подача в OBPR – це обов’язкова частина вимог в цьому випадку. На цей звіт також поширюються вимоги щодо необхідності його публікації [5, 10].

Уряд Австралії використовує АРВ в якості основного інструменту забезпечення якості регулювання, а для проєктів нормативно-правових актів, які можуть мати значний регуляторний вплив або ті, які створені для введення або скасування регулюючої норми, готуються висновки з регулюючого впливу

RIS. Вони повинні гарантувати, що буде прийнято лише найефективніше рішення, яке забезпечить більшу користь для суспільства.

Керівники органів-розробників повинні засвідчити відповідність висновку по регулюючому впливу встановленим вимогам до того, як це буде перевірено OBPR. Після цього, якщо висновок було оцінено OBPR як належний, він поширюється між іншими відомствами для узгодження. Коментарі OBPR додаються до висновку при розсиланні в інші відомства. Поняття «належної якості» щодо висновків співвідноситься з принципом пропорційності витрат і вигід, але також пов'язано з самим процесом оцінювання, в першу чергу, дотриманням вимог до процесу консультацій [5]. Оскільки всі RIS публікуються в Інтернеті, зацікавлені сторони можуть ознайомитися з інформацією, яка надається Уряду, що робить АРВ ключовим механізмом прозорості та дозволяє зацікавленим сторонам взаємодіяти. При цьому виділяють три етапи процесу RIS: *попередня оцінка; підготовка RIS; забезпечення прозорості.*

Етап підготовки RIS включає два підетапи, які обов'язково потрібно виконувати:

Перший підетап для консультацій з громадськістю – «консультаційний RIS». Метою консультаційного RIS є розгляд альтернатив, що пропонуються, задля отримання інформації від зацікавлених сторін. Він включає всі формальні елементи RIS, в т.ч. повний аналіз витрат та вигід. Зацікавленим сторонам пропонується прокоментувати будь-який аспект консультаційного RIS. Наприклад, вони можуть надати коментар щодо того, чи описують запропоновані альтернативи суть проблеми або запропонувати інші альтернативи, які можуть вирішити проблему. Коментарі до консультаційного RIS допомагають у підготовці заключного RIS для осіб, які приймають рішення. Кожен консультаційний RIS оцінюється OBPR на відповідність вимогам COAG щодо регулювання найкращих практик [11]. Зміст консультаційного RIS не відображає заключного рішення OBPR стосовно альтернатив, які розглядаються. Консультаційний RIS може не знадобитися в тих випадках, коли функція консультаційного RIS була досягнута за допомогою відповідного альтернативного механізму [7].

Другий підетап, що включає зворотний зв’язок із зацікавленими сторонами – «RIS рішення» (заключний). Відповідно до COAG, в RIS робиться висновок на користь тієї альтернативи, яка приносить найбільшу вигоду суспільству. Метою прийняття рішень заключного RIS є інформування органу, що приймає рішення, про необхідність регулювання, і про те, яким може бути найбільш ефективний та дієвий регуляторний підхід, беручи до уваги результати консультаційного підетапу.

За необхідність проведення RIS відповідає OBPR, який, щоб зробити цей процес більш ефективним, надає «Carve-outs» – постійну угоду між OBPR та агенцією, яка позбавляє потреби надсилати попередню оцінку в OBPR щодо незначних змін, які постійно відбуваються. Це зменшує навантаження для обох сторін, одночасно даючи відповідь щодо необхідності розробки RIS [12].

У випадках, якщо нормативні акти вводяться, скасовуються або суттєво змінюються без RIS необхідно готувати PIR (Post-implementation reviews), який потрібно заповнювати протягом двох років з моменту введення регулювання у випадках, коли: 1) RIS не був підготовлений до заключного рішення; 2) Прем'єр-міністр надав привілеї щодо RIS; 3) OBPR оцінив RIS як недостатній [13]. Для нормативних актів, оцінених OBPR як такі, що мають значний вплив на економіку, PIR повинен заповнюватися та підписуватися OBPR протягом п'яти років після впровадження цього регулювання.

2.6. Огляд інструментів.

Одним з ключових етапів АРВ (і елементів якісного регулювання) визнаються публічні консультації із зацікавленими сторонами, які в Австралії повинні бути інтегровані в будь-яку процедуру АРВ, є його основою та допомагають покращити розуміння проблеми. Вони мають вирішальне значення для аналізу нормативних актів та повинні проводитись протягом усього процесу АРВ - від виявлення проблеми до впровадження та відстеження. Процес консультацій включає 1) обговорення пропозицій щодо альтернативних варіантів вирішення проблеми, 2) надання відгуків про те, як регуляторна пропозиція буде працювати на практиці, 3) надання коментарів щодо витрат та вигід різних альтернатив.

Процес консультацій має чітку структуру та повинен суворо дотримуватися вимог урядової інструкції (керівництва) по його проведенню: встановлення цілей консультацій; визначення методології проведення консультацій, включаючи опис методів, що використовуються та часові рамки; визначення цільових груп для консультацій, включаючи сфери узгодженостей і розбіжностей; зведення зауважень та пропозицій, які було використано для доопрацювання проєкту акту. Повинно бути залучено широке коло стейкхолдерів, зокрема, необхідно залучати різні асоціації, некомерційні організації, а також проводити міжвідомчі консультації всередині Уряду.

За оцінками австралійського Уряду, державне регулювання, яке при впровадженні показало високу ефективність, погіршилося у 2013 р. За показником якості державного регулювання, згідно Індексу глобальної конкурентоспроможності (GCJ), Австралія опинилась на 128 місці у 2013 р. серед 148 країн, тоді як у 2006 р. вона займала 54 позицію.

Саме тому, в 2013 р. була запущена масштабна програма реформування системи регулювання для зниження регуляторного навантаження і підвищення продуктивності. Уряд взяв на себе зобов'язання знизити таке навантаження для громадян, громадських організацій та бізнесу на 3 млрд. австралійських доларів за 3 роки, але мета була досягнута раніше – за 2 роки. Витрати регулювання були скорочені на 4,5 млрд. австралійських доларів.

Крім того, в Австралії з 2011 р. при введенні одного нового регуляторного акту потрібно було скасувати два старих. Більше 3600 актів і більше 10 тис.

законодавчих документів були скасовані. Такі заходи дали позитивний результат не лише на національному, а й на міжнародному рівні. Згідно Індексу глобальної конкурентоспроможності за показником «Тягар державного регулювання», Австралія з 124 місця в 2014 р. за рік піднялася до 80 місця.

Уряд Австралії також вводить додаткові інструменти проведення АРВ, до яких належить запровадження граничних рівнів нормативних витрат та визначення інших наслідків прийняття нормативно-правового акту. Якщо цим актом буде встановлено, що середні витрати на його реалізацію складуть не менше 2 млн дол. на рік, то необхідно проводити АРВ. При цьому оцінку нормативних витрат та визначення інших наслідків проводить орган-розробник нормативно-правового акту.

Також необхідно відзначити, що в даний час в Австралії велика увага приділяється впровадженню і розширенню онлайн-технологій підтримки АРВ, наприклад, на початку 2016 р. введено Навчальний конструктор для відкритого навчання (Моос).

3. Аналіз регуляторного впливу в Литві.

3.1. Характеристика становлення АРВ.

У 2003 р. Постановою Уряду від 26.02.2003 р. № 276 затверджено Методику АРВ. АРВ почав активно використовуватися, проте його ефективність була невисокою, причиною чого були відсутність управління та підтримки з боку Уряду; брак ресурсів, навичок та досвіду. На початку впровадження АРВ основна увага була зосереджена на політичних питаннях, а сам процес був фрагментарним та експерементальним.

Членство Литви у ЄС з 2004 р. безпосередньо вплинуло на впровадження АРВ в державному регулюванні. На початку, цей процес був спрямований на оцінку впливу законодавства ЄС та фінансувався через один з фінансових інструментів ЄС - програму PHARE для підтримки країн перед вступом, а також урядом Данії. Протягом 1999-2007 рр. було здійснено АРВ 60 нормативно-правових актів на загальну суму близько 637 тис. євро. Результати проведених АРВ, які подаються в пояснювальній записці або окремому документі, використовувалися при переговорах з ЄС, інформуванні суспільства, впровадженні державного регулювання.

У 2009 р. розпочато реалізацію трирічного проєкту “Поліпшення управління, орієнтованого на результат” (VORT)», який був зосереджений на вирішенні важливих задач, у тому числі на удосконаленні системи АРВ шляхом внесення змін до попередньої Методики. Урядом в рамках проєкту VORT були організовані тренінги з АРВ і опубліковані навчальні матеріали.

При цьому першочерговими проблемами до 2013 р. визначено наступні:

- формальний аналіз альтернатив, що зробило АРВ неефективним;
- незначний обсяг інформації щодо кількісної оцінки доходів та витрат Державного бюджету, який надавався тільки після прийняття рішення (20%

АРВ); відсутність підтверджених джерел інформації щодо кількісних даних та розрахунків представлених у звітах, а також джерел, баз даних або документів міжвідомчого співробітництва, які використовувалися для їх отримання, що порушувало принцип відкритості, не дозволяло громадянам отримати повний доступ до результатів та приймати участь в обговоренні;

- відсутність якісного АРВ, який не розкривав суті впливу та не дозволяв якісно визначити позитивні і негативні наслідки регуляторного рішення, які описувалися інтуїтивно, без застосування послідовних і складних методів оцінки, незважаючи на прийняту Методику АРВ;
- відсутність прогнозу впливу в АРВ.

Зміни, які відбулися у 2014 р., шляхом внесення поправок до діючої Методики АРВ, підвищили ефективність АРВ. Сутність змін полягала у концептуальному визначенні пріоритетних законодавчих рішень; наданні стратегічного значення процесу АРВ, що передбачало введення планування та розробки найбільш пріоритетних нормативно-правових актів відповідальними відомствами; закріпленні переліку кількісних та якісних методів АРВ, зокрема аналізу вигід та витрат.

3.2. Мета АРВ.

Метою АРВ Литви є визначення можливих наслідків реалізації нормативно-правових актів та підвищення якості регуляторних рішень, що приймаються державними установами та органами [14].

3.3. Визначення предмету або сфери діяльності регуляторного акту.

У Литві АРВ проводиться в обов'язковому порядку для проєктів і прийнятих нормативно-правових актів [15]. Відповідно до Постанови про затвердження Методики АРВ, визначені десять сфер оцінки впливу на: галузь, де передбачаються зміни; умови ведення бізнесу, процеси розвитку економіки і окремих її секторів; державний і/або місцевий бюджет, фінансові зобов'язання, потенційний фіскальний ризик тощо; вразливі групи населення; систему державного управління, інтелектуальні ресурси державних органів і установ; ступінь корупції; довкілля; правову систему; громадян, крім власників бізнесу; регіональний розвиток.

При проведенні АРВ збирається і аналізується інформація, на підставі якої оцінюється можливий позитивний і/або негативний вплив регулювання у відповідних сферах.

3.4. Розкриття методичних особливостей та джерел інформації.

У Латвії відсутня типова, затверджена законодавчо структура АРВ, а АРВ проєкту регуляторного рішення здійснюється згідно відповідних етапів:

1) Визначення проблеми.

2) Формулювання мети.

3) Опис альтернатив, в яких порівнюються витрати і вигоди, що дозволяє визначити оптимальну альтернативу.

4) Визначення впливу, який здійснюватиме регуляторний акт. Якщо можливе проведення кількісного аналізу, то відповідальна за проведення АРВ установа здійснює його на основі методів аналізу вигід та витрат або аналізу ефективності витрат.

5) Проведення публічних консультацій, способи та форми якої в Методиці не описані, що дає можливість установам самостійно обирати форму консультацій.

6) Підготовка висновку АРВ, який направляється до Уряду і зацікавлених установ.

У Литві проводиться *базовий та розширений АРВ* проєктів нормативно-правових актів.

Базовий АРВ проводиться з 2003 р. щодо всіх проєктів регуляторних актів, за винятком проєктів, якими вносяться редакційні та/або технічні зміни, а його результати відображаються в Акті базового АРВ проєктів нормативно-правових актів. Базовий АРВ передбачає розробку загального прогнозу можливих наслідків реалізації проєкту акту та наведення аргументацій щодо необхідності розширеної оцінки.

Розширений АРВ проводиться з 2004 р. щодо проєктів нормативно-правових актів, реалізація яких матиме значний вплив на економічну, соціальну та політичну сфери Литви та/або стан конкретної галузі економіки. Результати розширеної оцінки відображаються в Акті розширеного АРВ проєктів нормативно-правових актів. Розширений АРВ передбачає розробку детального та комплексного прогнозу наслідків, які можуть виникнути в результаті реалізації обраної альтернативи.

3.5. Огляд інструментів.

Вплив регулювання оцінюється за Методикою АРВ, яка містить такі інструменти, як Анкета по АРВ проєктів нормативно-правових актів та Акт (Свідоцтво) АРВ, що складається після проведення АРВ. Свідоцтво АРВ не складається для проєктів концепцій чи інших правових актів та проєктів правових актів до яких вносяться редакційні зміни або виправляються юридичні норми. При підготовці кількох пов'язаних законопроєктів подається одне Свідоцтво АРВ. Уряд Литви зобов'язаний вивчити Свідоцтво АРВ і надати свої коментарі та пропозиції.

Зазначені Анкета і Свідоцтво використовуються при проведенні базового і розширеного АРВ. Розробник проєкту нормативно-правового акту повинен провести базовий АРВ для всіх представлених альтернатив згідно з критеріями, які зазначені в першій частині Анкети, тоді як розширений АРВ оцінюється за більшою кількістю критеріїв представлених в Анкеті, при цьому він має можливість використовувати додаткові критерії, не включені до Анкети.

Ще одним інструментом АРВ є проведення консультацій з громадськістю для отримання думок стосовно проблеми та її вирішення; кращої оцінки позитивних і негативних наслідків пропонованого рішення та витрат на його реалізацію; забезпечення прозорості регулювання і можливості громадськості впливати на зміст рішення. Забороняється проводити консультації з громадськістю стосовно проєктів до яких вносяться правові і технічні поправки.

Терміни проведення консультацій встановлює розробник нормативно-правового акту. Консультації проводяться у формі зустрічей із зацікавленими сторонами; опитування; громадських зборів; запрошення представників тощо. На веб-сайті розробника оприлюднюється інформація щодо цілей, цільових груп, альтернативних рішень, очікуваних впливів та підсумків публічних консультацій. Консультації з громадськістю проводяться відповідно до визначених правил з їх проведення.

3.6. Визначення інституцій, які займаються питаннями АРВ.

До 2014 р., у Методиці АРВ не був визначений координатор проведення АРВ, але була можливість проконсультуватися з Радою Прем'єр-міністра щодо мети базового АРВ або його елементів. В цей же час, інститути відповідальні за координацію АРВ були фрагментарними та децентралізованими, що змінилося після внесення поправок у Методику АРВ, згідно з якою, Уряд координує діяльність з проведення АРВ; надає рекомендації Прем'єр-міністру щодо складання списків проєктів та аналізує їх; готує проєкт постанови щодо пріоритетних регуляторних нормативно-правових актів; координує процес оновлення списку після отримання змін від інститутів; здійснює моніторинг якості оцінки впливу. Консультації надає, як Уряд, так і міністерства (наприклад, міністерство фінансів консультує з аналізу витрат і вигід).

Уряд затверджує перелік нормативно-правових актів, які підлягають моніторингу, визначає відповідальні міністерства, а також встановлює терміни проведення моніторингу. Завдяки моніторингу оцінюється досягнення цілей в результаті проведеного регулювання та визначається, чи не спричинило впровадження нормативно-правового акта виникненню непередбачених негативних наслідків або інших обставин, які можуть вплинути на подальшу дію або застосування такого акта [16].

4. Висновки.

Після 2020 р., в Австралії відбулися істотні зміни, які, з однієї сторони, розширили систему АРВ з трирівневої до чотирирівневої («недостатня», «адекватна», «належна» та «зразкова» практики), а з іншої, - спростили систему АРВ за рахунок введення єдиного RIS замість чотирьох форм, які існували до цього, а також скасування вимоги щодо обов'язкового узгодження нормативних витрат з OBPR. В цей же час було прийнято новий Посібник з АРВ, яким внесено зміни щодо розширення переліку інституцій, які приймають основні політичні рішення. Початковий етап АРВ у Литві характеризувався впровадженням аналізу впливу при імплементації законодавства ЄС, а також проведенням АРВ для вже прийнятих нормативно-правових актів. Досвід Литви є корисним для України в контексті отриманого в червні 2022 р. статусу кандидата на вступ до ЄС.

Як в Австралії, так і у Литві АРВ проводиться для всіх нормативно-правових актів, а в Україні тільки для проєктів, що треба змінювати шляхом застосування АРВ до прийнятих нормативно-правових актів. Також, доцільно використовувати більш складну та багатоступінчасту систему проведення АРВ, яка застосовується в Австралії.

Основним методом при кількісній оцінки АРВ, як в Австралії, так і в Литві є метод аналізу витрат і вигід. Спочатку у Литві було багато проблем з якістю проведення кількісних розрахунків та прогнозу через відсутність навичок та досвіду, які згодом вдалося подолати. У Литві, методичні вказівки до методу витрат і вигід були підготовлені в ході проєкту VORT. В Австралії його використовують для проєктів, які мають значний вплив, тоді як в Україні немає єдиного чітко визначеного методу для такої оцінки. При цьому, в ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України” є напрацювання щодо оцінки впливу на національну економіку з використанням системи національних рахунків.

В Австралії та Литві достатньо принципово відрізняється мета АРВ. Так, в Австралії основна увага спрямовується на зменшення регуляторного навантаження, у Литві - на визначення можливих наслідків реалізації нормативно-правових актів, тоді як в Україні в законодавчих документах мета АРВ не прописана.

В країнах ОЕСР й досі продовжується формування інституційної бази щодо проведення АРВ. В Литві тривалий період був відсутній єдиний інститут відповідальний за координацію АРВ, тоді як наразі, всі функції здійснює Уряд. В Австралії існує незалежний дорадчий орган (OBPR), який допомагає розробникам політики, і надає підтримку для ефективних політичних пропозицій. Його роль полягає у забезпеченні того, щоб пропозиції щодо політики супроводжувалися надійним та якісним АРВ, допомагаючи проводити найкращий можливий аналіз для осіб, які приймають рішення. В той же час, в Україні відсутній подібний дорадчий орган, а наданням рекомендацій щодо удосконалення АРВ займається Державна регуляторна служба, яка реалізує

державну регуляторну політику та політику у сфері нагляду за господарською діяльністю.

В Австралії АРВ використовують для зменшення тягаря на громадян, бізнес та громадські організації, в Литві - на конкретну сферу діяльності; державні фінанси; адміністративні витрати громадян, державних та муніципальних установ; економіку, тоді як в Україні - на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави. АРВ є основним інструментом регуляторної політики в країнах ОЕСР, для яких одним із завдань проведення АРВ на сучасному етапі є зменшення навантаження на громадські організації, що пов'язано з розвиненістю даного інституту, тоді як в законодавстві України це не враховано.

У Литві одним з інструментів, який використовується при АРВ є Анкета по АРВ проєктів нормативно-правових актів, яка допомагає розробникам проєкту зосередитися на ключових сферах аналізу, тоді як в Україні дана практика не використовується. Відмінною рисою австралійської системи АРВ від багатьох інших країн є включення оцінки податкових інструментів. Дєвим елементом проведення АРВ в Австралії є публічні консультації. В Україні цей інструмент називається громадські слухання та чітко не прописаний, як і в Литві. В Україні, лише в ст. 9 Закону № 1160-IV зазначається, що "Оприлюднення проєкту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проєкту регуляторного акта".

Відмінною рисою проведення АРВ в Австралії є підготовка звіту про вплив регуляторної діяльності, при підготовці якого, урядові установи Австралії повинні розглянути всі альтернативи регуляторних рішень, які можуть бути застосовані для вирішення виявленої проблеми. Включати до зазначеного звіту потрібно не менше трьох альтернатив, якщо агентство не засвідчить можливість меншої їх кількості при незначній проблемі або для передвиборчих зобов'язань та міжнародних угод. В Україні згідно ст. 8 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" "розробник проєкту регуляторного акта при підготовці АРВ повинен визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин", а у пп. 5 "Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта" зазначається, що "при визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться не менше ніж два можливих способи".

Не дивлячись на значний розвиток інструменту АРВ в країнах ОЕСР, постійно триває робота над його вдосконаленням, в тому числі в Австралії, Литві та Україні.

Список літератури:

1) Published Impact Analyses. *Australian Government's.* URL: https://obpr.pmc.gov.au/published-impact-analyses-and-reports
2) From RIA to RIS – evidence-based policy in action. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/news-centre/regulation/ria-ris-evidence-based-policy-action
3) User Guide to the Australian Government Guide to Regulatory Impact Analysis. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/sites/default/files/publications/user-guide-ria.pdf
4) Ахметжанова С., Мухамеджанова А., Тен К. Оценка воздействия регуляторных решений в мировой практике и в Казахстане. *Региональный хаб в сфере государственной службы в Астане*. 2017. 46 с. URL:https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/case_studies/RUS/Regulyator_Rus.pdf
5) Иванова М. В. Модели и методы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении России и зарубежных стран. *СПбГЭУ*. 2018. 95 с.
6) Overview of the changes to the Australian government regulatory impact analysis framework. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/sites/default/files/files/obpr-ris-infograph-whats-changed.pdf
7) Regulatory impact analysis guide for ministers' meetings and national standard setting bodies, may 2021. *Australian Government's.* URL: https://obpr.pmc.gov.au/resources/guidance-impact-analysis/regulatory-impact-analysis-guide-ministers-meetings-and-national
8) Cost-benefit analysis. Guidance note. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/resource-centre/regulation/cost-benefit-analysis-guidance-note
9) Best Practice Regulation Guidance Note: Value of statistical life. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/resource-centre/regulation/best-practice-regulation-guidance-note-value-statistical-life
10) Cost-benefit analysis. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/regulation/guidance-policymakers/cost-benefit-analysis
11) Consultation Regulation Impact Statements. URL: https://www.abcb.gov.au/Consultation/Regulation-Analysis/Consultation-RIS
12) Carve-outs Guidance Note. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/resource-centre/regulation/carve-outs-guidance-note
13) Post-implementation reviews Guidance Note. *Australian Government's.* URL: https://pmc.gov.au/resource-centre/regulation/post-implementation-reviews-guidance-note
14) Nutarimas "Dėl Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo". *Lietuvos Respublikos Vyriausybė*. No. 276. 2003.02.26 No. 23-975 URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.205970
15) Dvorak J. The Lithuanian Government's Policy of Regulatory Impact Assessment. *Management and Business Administration. Central Europe.* Vol. 23. No. 2/2015: p. 129–146. URL: https://sciendo.com/pdf/10.7206/mba.ce.2084-3356.145
16) Resolution „On the Legislation Rules of the Government of the Republic of Lithuania and Approval of Sample Form of Regulatory Monitoring Statement". *Government of Lithuani a.* No. 1244. 2009.10.10. No. 121–5212.